

9.04
1532

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1532

**COSTA RICA
POLICY TOOLS FOR RURAL FINANCE**

**DILEMAS EN EL FINANCIAMIENTO
DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA**

por

Claudio González-Vega

**Rural Finance Program
The Ohio State University
and
Academia de Centroamérica**

November 1988

PRESENTACION

Señoras y Señores:

Es un enorme placer estar de regreso en Costa Rica y aquí con Ustedes, a fin de participar en este evento de tanta importancia. A nombre de mis colegas de la Universidad de Ohio State y de la Academia de Centroamérica y del mío propio, le agradecemos mucho a mis buenos amigos Eduardo de la Espriella y José Rafael Brenes el patrocinio de la actividad y la invitación para que compartamos con Ustedes algunas de nuestras ideas sobre los problemas de los mercados financieros rurales. Desde luego, debemos también agradecerle a la AID, a la Cámara de Agricultura y al CAAP los recursos que han hecho posible este evento.

Por más de tres décadas, profesores y estudiantes del Programa de Mercados Financieros Rurales de Ohio State University han dedicado su atención al análisis de los mercados financieros en los países en desarrollo y al diseño de políticas y programas para mejorar la oferta de servicios financieros en las áreas rurales de esos países. Estas actividades han incluido investigación aplicada, experimentos institucionales y asistencia técnica en varias docenas de países. Estos esfuerzos han contado con el apoyo de un convenio cooperativo entre la Universidad y la División para Ciencia y Tecnología de la AID en Washington.

A principios de este año, la Misión de la AID en Costa Rica le solicitó asistencia al Programa de Ohio State para considerar posibles proyectos en el campo de los mercados financieros

rurales. Como una primera etapa, por algunos meses hemos estado enfrascados en un diagnóstico de la situación del financiamiento de las actividades agropecuarias en Costa Rica.

Este taller es el último insumo es ese diagnóstico. Nuestro propósito es escuchar de parte de los interesados sus preocupaciones y sugerencias. Queremos saber adónde les aprieta el zapato. Así, el taller tiene los siguientes objetivos:

- (a) mejorar nuestro diagnóstico con la información obtenida y las opiniones expresadas en este taller. Un mejor diagnóstico nos permitirá darle mejores consejos a nuestro cliente, la AID, y así contribuir al progreso del sistema financiero en Costa Rica.
- (b) Dar a conocer nuestro marco conceptual y nuestras conclusiones preliminares. Ante las reacciones de Ustedes, nuestras conclusiones serán revisadas y mejoradas.
- (c) En la medida en que nos conozcamos mejor, nuestras ofertas futuras de asistencia técnica, a través de la AID, estarían mejor encaminadas. Nosotros sabríamos qué ofrecer y Ustedes qué pedir.
- (d) Pensamos que nuestro marco conceptual y nuestra colaboración pueden contribuir al diálogo necesario para la adopción de políticas eficaces de financiamiento de las actividades agropecuarias. Nos gustaría, por nuestra objetividad y experien-

cia, convertirnos en facilitadores del debate necesario para la formación de un consenso. Esta sería, entonces, la primera de una serie de actividades, cada vez más específicas, encaminadas a lograr un acuerdo sobre una política coherente sobre finanzas rurales.

Contamos con poco tiempo y tenemos una agenda ambiciosa por delante. Esto nos obligará a simplificar, a hacer abstracciones, a ignorar detalles y excepciones. Cuando sea necesario, podremos aclarar y profundizar. Nos interesan sus críticas, reacciones, apoyo. Buscamos el diálogo franco, no el aplauso. Muchas gracias por compartir con nosotros su conocimiento y experiencias.

DILEMAS EN EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA

Claudio González-Vega*

I. Introducción

Cada día se observa un mayor interés en el papel del sistema financiero en el desarrollo rural. Esta mayor preocupación se explica, en parte, por:

- (a) la aceleración de la inflación,
- (b) el peso de un mayor endeudamiento externo,
- (c) el sesgo urbano que el crecimiento del sistema financiero ha tenido en la mayoría de los países en desarrollo y
- (d) las deficiencias de los programas tradicionales de crédito agropecuario.

Estas deficiencias han incluido la falta de viabilidad de muchas de las instituciones especializadas en atender al sector agropecuario, las elevadas tasas de morosidad que estas agencias han experimentado, la baja calidad de los servicios que le han ofrecido y los altos costos de transacciones que le han impuesto a sus clientes (véase el Cuadro 1).

En primer lugar, la inflación ha sido, en general, consecuencia de una expansión demasiado rápida del crédito interno y, por lo tanto, de la oferta monetaria. Esto ha reflejado el financiamiento de los déficit del sector público con crédito bancario. El impuesto inflacionario es, sin duda, el peor enemigo del desarrollo financiero. Al gravar las tenencias de

INFLACION

- * CONTROL DEL CREDITO INTERNO
- * CONTROL DEL DEFICIT FISCAL

DEUDA EXTERNA

- * MOVILIZACION INTERNA DE FONDOS

SESGO URBANO

FALTA DE VIABILIDAD DE
PROGRAMAS TRADICIONALES

activos financieros, cuando se acelera, la inflación destruye al sistema financiero.

En segundo lugar, la atención de la deuda externa ha representado una porción creciente de ese déficit del sector público que hay que financiar con la expansión del crédito interno. Además, tanto la inflación como la demanda de divisas para atender la deuda externa presionan al tipo de cambio hacia arriba.

Preocupación por la inflación ha llevado a poner énfasis en la importancia de los programas de estabilización. Estos programas implican, entre otras cosas, que las autoridades tienen que tomar control sobre el crecimiento nominal del crédito interno lo que, a su vez, requiere del control fiscal.

La necesidad de atender la deuda externa ha creado, por otra parte, una nueva demanda por recursos, que compite fuertemente con el financiamiento del sector privado. Todo esto ha hecho ver, con mayor claridad, la importancia de la movilización interna de recursos y del papel del sistema financiero en la captación de depósitos del público.

En los esfuerzos por modificar las políticas para hacerle frente a estas dificultades macroeconómicas, el tema del financiamiento de la actividad agropecuaria presenta dilemas difíciles de resolver. Si bien una mejora permanente de la calidad de los servicios financieros rurales depende de una mayor integración y del progreso del mercado financiero en su totalidad, el financiamiento de la agricultura presenta retos específicos, que van

más allá de las reformas financieras globales. Aquí se explora la naturaleza de algunos de esos retos y dilemas.

II. Finanzas y Desarrollo

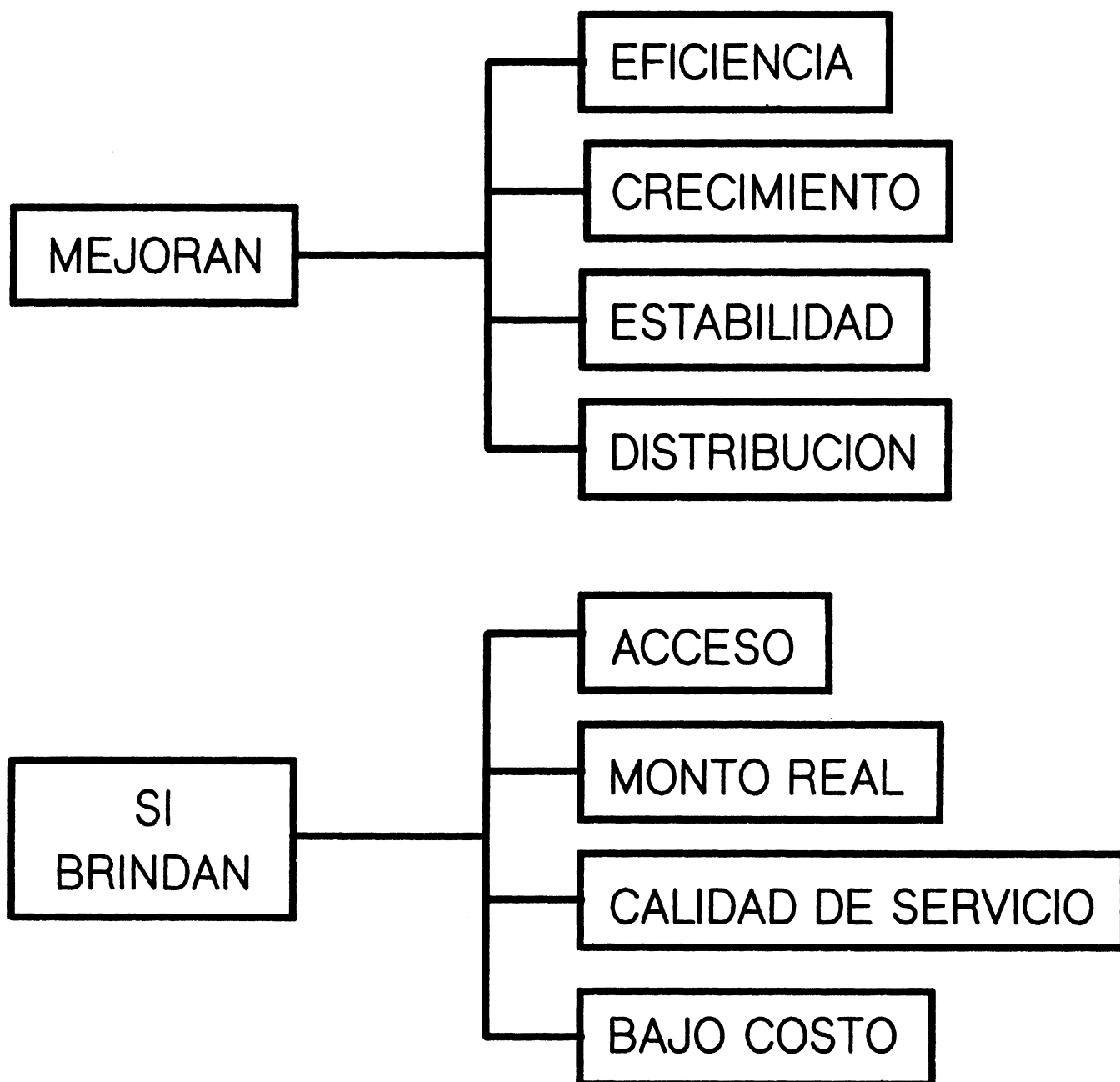
El punto de partida para el análisis es el reconocimiento de que el desempeño de los mercados financieros importa (véase el Cuadro 2). La prestación eficiente de servicios financieros:

- (a) aumenta la productividad de los recursos disponibles; es decir, mejora la eficiencia con que se asignan los recursos;
- (b) aumenta los flujos de ahorro e inversión y, por lo tanto, contribuye a un mayor crecimiento económico;
- (c) favorece la estabilidad, al integrar mercados y ofrecer oportunidades para un mejor manejo del riesgo; y
- (d) puede mejorar la distribución del ingreso, al poner al alcance de quienes cuentan con pocos recursos propios, poder de compra para que puedan aprovechar sus oportunidades productivas, que de otra manera se desperdiciarían.

Desde luego, todo esto no ocurre automáticamente. Hay sistemas financieros exitosos y hay sistemas financieros que no se desempeñan bien.

Primero, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que proporciona acceso a una amplia gama de servicios financieros para amplios segmentos de la población.

SERVICIOS FINANCIEROS



El acceso a los servicios financieros es muy costoso y difícil de proporcionar. Con motivo de un estudio en más de cien países, en 1974 se estimó que sólo un 15 por ciento de los productores agropecuarios de América Latina y de Asia y sólo un 5 por ciento de los agricultores de Africa habían tenido acceso a fuentes institucionales de crédito. Desde entonces algo se ha progresado, pero no mucho.

Segundo, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que traslada volúmenes crecientes de poder de compra, desde depositantes con pocas oportunidades de inversión, hacia deudores con mejores opciones productivas. La contribución de la intermediación financiera al desarrollo económico es precisamente trasladar recursos desde donde son menos útiles, hacia donde pueden ser usados más rentablemente. De esta manera, los depósitos sustituyen usos poco atractivos de los fondos y los préstamos hacen posible usos mejores. Como consecuencia, la productividad de los recursos mejora.

La medida en que la intermediación aumenta la eficiencia depende de la magnitud de los montos así canalizados. Desde luego, lo que interesa es el monto real de los fondos canalizados, es decir, su poder de compra. Lo que importa no es cuántos millones de colones de crédito se otorgaron, sino cuánta semilla, cuánto fertilizante, cuántos terneros se pueden comprar con ese crédito.

Crear colones es muy fácil. Los colones se pueden imprimir (emitir) en el Banco Central. Crear crédito nominal es fácil.

Crear poder de compra, en cambio, es muy difícil. Para ello se necesita que la gente pueda y esté dispuesta a ahorrar. No sólo eso, sino que además se requiere que la gente esté dispuesta a colocar ese ahorro en el sistema financiero nacional.

En consecuencia, el poder de compra que se canalice a través del sistema financiero nacional aumentará sólo si el ingreso aumenta y sólo si las unidades económicas encuentran incentivos y oportunidades para ahorrar y para depositar. En conclusión, que atraer al depositante es indispensable para que el sistema financiero pueda trasladar poder de compra de unidades superavitarias a unidades deficitarias.

La inflación erosiona el poder de compra de los depósitos y el poder de compra de las carteras de crédito. Al ver su poder de compra erosionado por la inflación, los depositantes lo trasladan a otros activos, a otras formas de mantener riqueza, que conservan mejor su valor: propiedades, inventarios, metales preciosos. De igual manera, al ver su poder de compra amenazado por la devaluación, los depositantes lo trasladan al extranjero: compran dólares, abren depósitos en bancos de Miami.

El dilema resulta porque, si el Banco Central trata de aumentar el crédito interno nominal (imprimir colones) más rápidamente de lo que le permite la capacidad y el deseo de las personas de ahorrar y de demandar dinero, más rápidamente de lo que puede aumentar el poder de compra que se canaliza a través del sistema financiero, viene la inflación. Al final hay más crédito nominal, pero menos crédito real.

En la carrera entre la expansión del crédito nominal y la inflación, la inflación siempre gana. Esto ya ocurrió en Costa Rica. A finales de la década de los años 70 y principios de la de los 80, el crecimiento del crédito nominal fue más acelerado que nunca. En 1982, sin embargo, el crédito interno para el sector privado se había reducido, en términos reales, a alrededor de una tercera parte de su poder de compra un quinquenio antes.

En resumen, lo que importa es el monto real, en términos de poder de compra, de las transacciones financieras. A ese crecimiento financiero en términos reales es lo que llamamos la profundización financiera. La profundización financiera requiere de una política fiscal y monetaria cautelosa, pausada; de una expansión nominal del crédito comedida, para que entonces pueda haber una expansión sostenida en el monto real del crédito.

Tercero, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que ofrece servicios financieros de alta calidad. Al agricultor le interesa no sólo adquirir suficiente poder de compra con los préstamos, sino que los préstamos sean desembolsados oportunamente, que su manejo sea fácil y flexible, que el plan de amortización corresponda adecuadamente con su flujo de caja, que el plazo sea amplio. Todas estas circunstancias determinan la calidad del servicio. El agricultor desea, en particular, tener acceso a una institución financiera que le ofrezca un servicio oportuno, confiable, amplio y permanente.

El primer interés del cliente debe ser una institución

viable y sólida, con la que pueda desarrollar una relación bancaria de largo plazo. Al agricultor no le debieran interesar, por lo tanto, políticas que reduzcan la viabilidad de los intermediarios financieros con que opera, políticas que disminuyan la calidad del servicio que se le ofrece. Por el contrario, será en interés del agricultor fortalecer a su banco.

Cuarto, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico cuando presta sus servicios a bajo costo. Esto no significa que la tasa de interés deba mantenerse a niveles artificialmente bajos. ¿Por ejemplo, de qué sirve una tasa de interés demasiado baja, cuando no hay tope o cuando el banco prefiere prestarle al comercio, simplemente porque en este caso puede cobrar una tasa más alta? ¿De qué sirve una tasa de interés demasiado baja, si los préstamos se desembolsan meses después de cuando se necesitaban o si el banco no autoriza el gasto que el agricultor desea hacer?

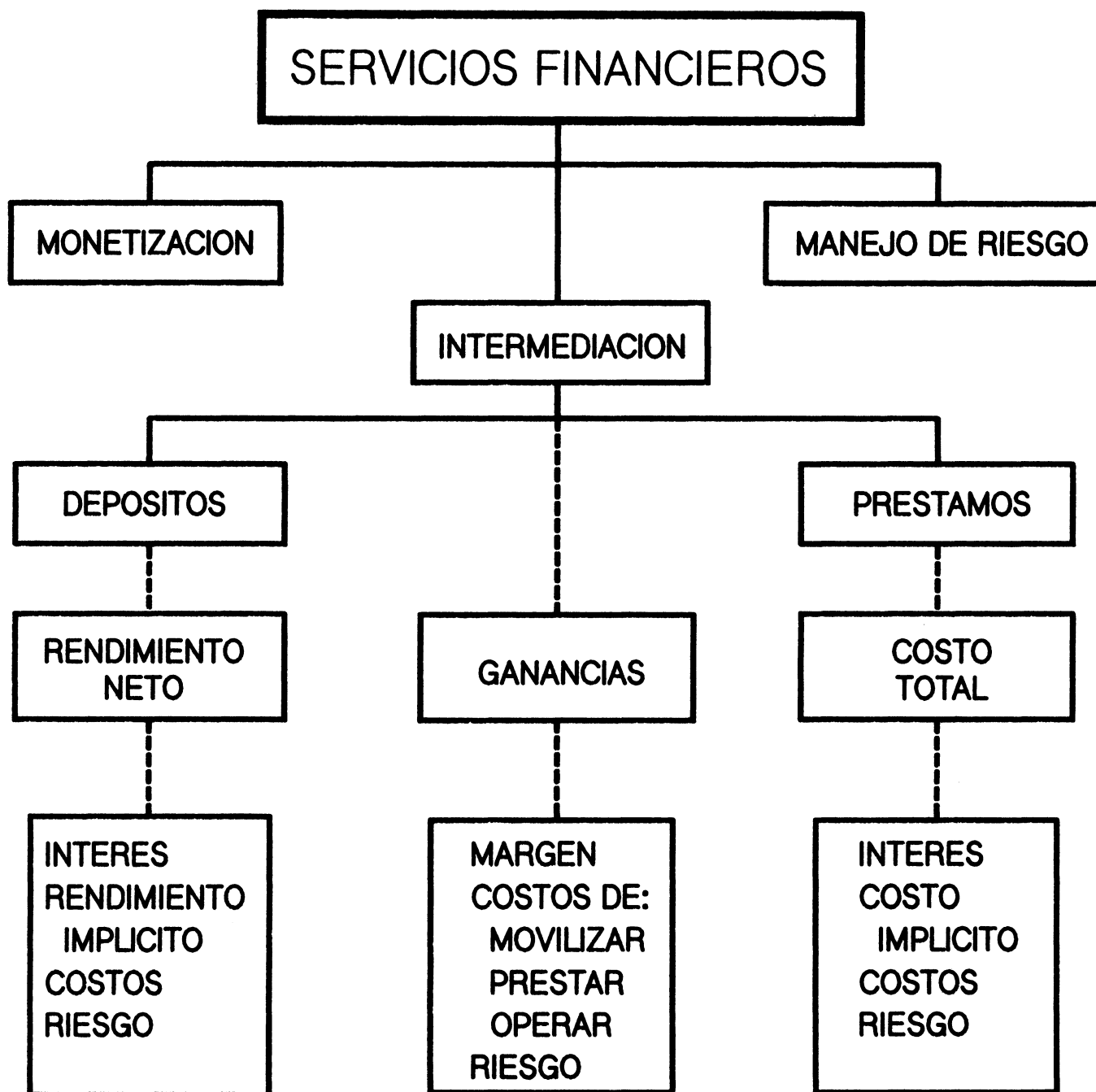
Es necesario reconocer que para poder ofrecer un servicio de calidad, los intermediarios financieros necesitan de márgenes de operación adecuados. Es necesario reconocer también que un mal servicio le impone al agricultor costos adicionales, que encarecen el crédito. Préstamos tardíos reducen la rentabilidad de su actividad. Procedimientos engorrosos desperdician su tiempo y esfuerzos. Banqueros que no conocen las actividades que están financiando no pueden serle útiles a su clientela. Es sabio el viejo refrán de que "lo barato es caro."

En conclusión, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico si, una vez que tomamos en cuenta todos estos elementos, sus operaciones implican un costo bajo, para su clientela y para la sociedad como un todo. La operación del sistema financiero a niveles de costo demasiado elevados implica un desperdicio de recursos. Estos recursos podrían estar siendo mejor empleados en otras actividades: el agricultor atendiendo su finca, en lugar de estar visitando el banco a averiguar qué pasó con su solicitud de crédito; el depositante cuidando su negocio, en vez de estar haciendo fila por horas en un banco; el empleado bancario redundante contribuyendo con su esfuerzo en otra actividad. Si estos costos son demasiado elevados, las transacciones correspondientes no tienen lugar y la profundización financiera disminuye.

III. Servicios Financieros

Las contribuciones del sistema financiero dependen de la prestación de varios tipos de servicio, que aumentan la productividad de los recursos (véase el Cuadro 3).

El más básico de estos servicios es la monetización de la economía, indispensable para la integración de los mercados. Cuando el sistema financiero no presta este servicio eficientemente o cuando la inflación perjudica la calidad del servicio, la gente busca como sustituto otras monedas, que conserven mejor su valor (su poder de compra). Así tienen lugar la dolarización de la economía y otras maneras menos eficaces de completar las tran-



sacciones. Si bien un pequeño agricultor puede comprar dólares para algunas de sus transacciones, nunca podrá tomar prestado en un banco extranjero. Sin embargo, si la gente no quiere guardar colones, no podrá haber crédito en colones.

En segundo lugar, el sistema financiero facilita el manejo del riesgo, al permitir la acumulación de reservas para emergencias y para especulación y mediante líneas de crédito que no son totalmente utilizadas, para que estén disponibles en caso de necesidad.

En tercer lugar, el sistema financiero proporciona servicios de intermediación entre depositantes (ahorrantes) y deudores (inversionistas). La intermediación es muy importante, porque no hay razón para que quienes en un momento dado tengan capacidad de ahorrar, también posean las mejores oportunidades de inversión. La eficiencia, en este caso, requiere de un traslado de recursos, de un traslado de poder de compra.

La intermediación implica, por lo tanto, a la vez la captación de depósitos y el otorgamiento de préstamos. La captación de depósitos ha sido usualmente la mitad olvidada en los programas de finanzas rurales. Ambas dimensiones de la intermediación son, sin embargo, igualmente importantes. El crédito extranjero y el redescuento del Banco Central son malos sustitutos de la captación vigorosa de depósitos del público.

IV. Costos de Transacciones

Los servicios financieros no son baratos. La operación del sistema financiero es costosa tanto para los intermediarios como para los clientes.

Lo que importa, para los efectos de las decisiones de producción y de inversión, es el costo total de los fondos para los deudores. Los intereses son sólo una parte de estos costos, con frecuencia no la más importante. Hay otros costos implícitos, como el costo de oportunidad del tiempo gastado en la transacción o las pérdidas por atraso del desembolso. Hay gastos en honorarios de notario, en comisiones, en estados contables, en estudios de factibilidad, en impuestos, en gastos de viaje, en propinas. Hay riesgos de litigios y pérdida de garantías, si las cosas no salen bien. Cuando estos otros costos son elevados, los préstamos son caros.

Lo que importa para el comportamiento de los ahorrantes es el rendimiento neto de los depósitos, una vez que al interés ganado se le quitan los impuestos, los gastos y el costo de hacer fila en una oficina bancaria. Un pequeño y remoto depositante que gana 60 colones de intereses al año en una libreta de ahorros con un saldo de 1000 colones, no puede cubrir ni el pasaje para venir a retirar los intereses.

Al intermediario lo que le interesa es que el margen financiero entre la tasa activa y la tasa pasiva cubra los costos de movilizar los fondos y los costos y riesgos de prestar y le deje una ganancia que le permita crecer. Un intermediario

financiero, público o privado, que no gana, se estanca y, si pierde, se contrae y desaparece. Esto le puede pasar a cualquier banco que no se preocupe por su rentabilidad.

V. Dilemas

Todo lo anterior sugiere que la política de crédito agropecuario tiene que enfrentar dilemas difíciles (véase el Cuadro 4):

- (a) entre más rápidamente aumente el crédito nominal, menos crecerá el crédito real.

Resolver este dilema requiere de una política cautelosa de expansión crediticia; requiere del control fiscal y del control monetario. Lograrlo es el papel y la contribución del Banco Central.

- (b) La captación de depósitos es indispensable para expandir sanamente la cartera de crédito.

Esto requiere que se le ofrezcan incentivos adecuados a los depositantes. Lo indispensable es la ausencia de inflación. Además, confianza, buen servicio y bajos costos para el depositante son importantes. Inevitablemente, entre esos incentivos tendrá que haber también tasas de interés atractivas.

El dilema resulta porque entre más atractivas sean las tasas pagadas al depositante, más altas tendrán que ser las tasas que paga el deudor.

Este dilema se resuelve sólo:

- (i) con más eficiencia, es decir, disminuyendo los márgenes que los bancos necesitan para operar rentablemente, y

DILEMAS

CREDITO
NOMINAL

CREDITO
REAL

TASA
DEPOSITOS

TASA
PRESTAMOS

MARGENES
ENCAJE
MOROSIDAD
COSTOS

CREDITO
PUBLICO

CREDITO
PRIVADO

TASAS DE
INTERES

ACCESO
CALIDAD
COSTOS DE TRANSACCIONES

(ii) con una reducción de los costos adicionales que se le imponen a la clientela.

El principal indicador del progreso financiero es una reducción de los costos de transacciones en que incurren los participantes (efectivos o potenciales) en el mercado. Una reducción de costos, que permita achicar el margen financiero, es la manera más eficaz para favorecer simultáneamente tanto a deudores como a depositantes. Si el intermediario opera con márgenes menores, podrá ofrecerle una tasa de interés más atractiva a los depositantes, al mismo tiempo que le cobra menos a los deudores. El cliente, por lo tanto, tiene que estar interesado en la eficiencia del intermediario, cuando ésta se refleja en una reducción del margen de intermediación requerido para operar rentablemente.

Los márgenes resultan demasiado amplios cuando el encaje legal es muy elevado. Desafortunadamente, el encaje se puede reducir, sin provocar inflación, sólo si el crédito para el sector público y, por lo tanto, el déficit fiscal se reducen. Mientras esto no ocurra, el impuesto implícito en el encaje será necesario.

Los márgenes resultan demasiado amplios también por la falta de recuperación de los préstamos, lo que obliga a mayores reservas. Para reducir el costo del crédito hay que reducir la morosidad. Finalmente, los costos del cliente sólo se reducen con mejor servicio.

- (c) Entre más crédito se le dé al sector público, menos habrá disponible para el sector privado.

Sin embargo, las demandas de los agricultores (y también desde luego, las de otros sectores) por servicios públicos amplios y baratos, por subsidios y transferencias, aumentan la demanda de crédito del sector público. Los agricultores tienen que escoger, por ejemplo, entre precios de sustentación que le dejan pérdidas al Consejo Nacional de Producción, pérdidas que eran financiadas con crédito del Banco Central y resultaban en menos crédito para el sector privado, por una parte, o una expansión en la disponibilidad de crédito, por otra. Este dilema implica decisiones acerca del tamaño, funciones y eficiencia del sector público.

- (d) Entre más artificialmente bajas sean las tasas de interés, menos acceso habrá y más productores quedarán excluidos de las carteras de crédito.

Hay que escoger: o crédito más barato pero para menos, o crédito no subsidiado para un mayor número y en montos mayores para cada uno. No se puede tener más, si no se paga más.

Igualmente:

- (e) entre más artificialmente baja sea la tasa de interés, menor será la calidad de los servicios financieros prestados.

La calidad tiene un costo.

Finalmente:

- (f) entre más baja sea la tasa de interés, mayores serán los costos de transacciones en que incurren tanto el cliente como el intermediario.

El desequilibrio en la tasa de interés genera un exceso de demanda de crédito y obliga al racionamiento. El racionamiento aumenta los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Estos costos son más onerosos y menos equitativos que tasas de interés más cercanas al nivel de equilibrio. El crédito barato, a la larga, resulta caro.

VI. La Nueva Visión

Todas estas consideraciones han llevado a un cambio de enfoque en el análisis y la promoción de los mercados financieros rurales; la Universidad de Ohio State ha estado detrás de este cambio de perspectiva (véase el Cuadro 5). Un enfoque general, que busca entender el funcionamiento de todo el sistema, ha reemplazado los enfoques parciales del pasado.

Así, el nuevo enfoque ha adoptado una perspectiva de equilibrio general, una perspectiva de sistemas, y ha abandonado la visión parcial y las acciones incompletas del pasado. Sólo desde esta perspectiva general se pueden entender los dilemas enumerados anteriormente y la naturaleza de las elecciones que hay que hacer.

El interés ha pasado desde el diseño y la ejecución de programas y de proyectos de crédito específicos, aislados y

MERCADOS FINANCIEROS RURALES

ANTES

AHORA

ENFOQUE:

PARCIAL

GENERAL

AMBITO:

PROYECTOS

MERCADOS

OFERTA:

CREDITO

SERVICIOS
FINANCIEROS

FUENTE DE
FONDOS:

DEUDA

AHORRO

PRECIO:

TASA DE
INTERES

+

COSTOS DE
TRANSACCIONES

INSTRUMENTO:

INSTITUCION
ESPECIAL

SISTEMA
DE MERCADOS

ASIGNACION:

TOPES
METAS
AVIOS

SUJETOS DE
CREDITO
MANEJO
FINANCIERO

EVALUACION:

IMPACTO
CREDITO

VIABILIDAD
INSTITUCION

especializados, hacia una preocupación por la integración y eficiencia de los mercados.

El nuevo enfoque reconoce que el propósito de la política financiera debiera ser la creación de mercados, cuando éstos no existen o son incompletos; el mejoramiento en la operación de los mercados, cuando ésta es ineficiente; y el uso del potencial de los servicios financieros para integrar otros mercados. La contribución de las finanzas al desarrollo resulta precisamente de su capacidad para integrar otros mercados.

Tradicionalmente se han enfatizado las necesidades de crédito y la oferta de préstamos. Esto ha reflejado la dominación de las instituciones por los intereses de los deudores. El nuevo enfoque insiste en la importancia de prestar eficientemente toda la gama de servicios financieros; en particular, se enfatiza la existencia de una demanda por mejores facilidades de depósito. Este énfasis reconoce que toda unidad económica tiene necesidades de manejo de liquidez, así como que la movilización del ahorro local es un mecanismo poderoso para aumentar la viabilidad de la institución financiera.

En el pasado todo el énfasis se puso en la tasa de interés: que debe ser baja, decían unos, que debe ser alta, decían otros. Hoy día sabemos que los costos de transacciones son también importantes y que no deben ser ignorados. Además, mientras que las tasas de interés se pueden fijar por decreto, los costos de transacciones sólo se reducen con la competencia, la innovación y la eficiencia.

El enfoque tradicional enfatizaba la búsqueda de un tipo ideal de institución financiera. Esto llevó a la creación de instituciones especializadas, que han tenido poco éxito. Ahora sabemos que diferentes tipos de institución poseen ventajas comparativas para atender diferentes clientelas y prestar diferentes tipos de servicios financieros.

Lo que importa es el desempeño de todo el sistema, donde numerosos y diversos participantes en el mercado se vinculan a través de los flujos de fondos y de información. Así, unidades económicas que toman prestado en un segmento del mercado, prestan en otro y de esta manera reducen los costos de transacciones.

Lo que importa es integrar el mercado y encontrar la división del trabajo óptima entre varios tipos de intermediarios, bancos y cooperativas, instituciones públicas y agentes privados. Para esto, las políticas que guían su comportamiento son más importantes que su diseño institucional. Políticas incorrectas le lanzan señales equivocadas a todos los intermediarios, independientemente de su estructura organizacional. Por eso es que un ambiente regulatorio que no reprima y que promueva la competencia es crítico.

El enfoque tradicional promueve el crédito dirigido: dirigido hacia ciertos sectores por los topes de cartera y por los programas de redescuento; dirigido hacia ciertas poblaciones meta por los requerimientos de las agencias internacionales; dirigido hacia el uso de ciertos insumos por los avíos y la supervisión.

Lo que importa, sin embargo, es crear sujetos de crédito: unidades económicas capaces de tomar prestado, de pagar el interés del mercado, de usar eficientemente los fondos y de pagar los préstamos. Préstamos ágiles, oportunos, sin ataduras, le permitirían a estos sujetos de crédito mejorar su manejo financiero global y aumentar su productividad.

Lo que importa es tener intermediarios financieros capaces de identificar a estos sujetos de crédito a un bajo costo, de atender sus variadas demandas por servicios financieros y de recuperar oportunamente los préstamos.

El crédito dirigido es una manera costosa e infructuosa de crear sujetos de crédito. La intercambiabilidad del crédito hace imposible controlar el uso marginal de los fondos. En vista de esta intercambiabilidad, los deudores pueden fácilmente reemplazar fondos propios con el dinero tomado en préstamo (sustitución) o destinarlos a usos no autorizados (desviación). La adicionalidad que se logra es limitada.

Los esfuerzos por dirigir el crédito, por otra parte, son la fuente principal de costos de transacciones tanto para el acreedor como para el deudor. La dirección no sólo es infructuosa, también es costosa.

En resumen, lo que se necesita es instituciones viables, capaces de ofrecer una amplia gama de servicios financieros, a una clientela amplia, independientemente del uso final de los fondos. Si la tasa de interés que se cobra no está subsidiada, el usuario mismo se encargará de utilizar los fondos en usos que

considere prioritarios. El sabe mejor que nadie cómo utilizar eficientemente los fondos. Si le cuestan, usará su buen criterio para economizarlos.

VII. La Promoción de las Finanzas Rurales

Los servicios financieros importan. Ofrecer servicios financieros rurales, sin embargo, es una tarea difícil y costosa. La naturaleza de la economía rural explica en parte los problemas. Los depositantes y los deudores potenciales son más heterogéneos y están dispersos geográficamente, sus transacciones son pequeñas y los riesgos son elevados. Su actividad es más dependiente de eventos exógenos. El resultado es que elevados costos de transacciones y altos riesgos reducen tanto la demanda como la oferta de servicios financieros rurales.

Los posibles depositantes encuentran que el rendimiento neto por sus depósitos es muy bajo y ahorran en otras formas. Los posibles deudores encuentran que el costo total de los préstamos formales es muy elevado y acuden a las fuentes informales de crédito. Los intermediarios descubren que los costos de administrar una multitud de pequeñas cuentas de ahorros son muy altos. Los intermediarios descubren que los costos y los riesgos de evaluar y administrar una multitud de pequeños préstamos son muy elevados. Por eso no ofrecen ni facilidades de depósitos ni préstamos.

Para ser exitosa, entonces, la promoción de servicios financieros rurales requiere de:

- (a) una modificación del entorno,
- (b) una modificación de las políticas,
- (c) una modificación de las instituciones y
- (d) un mejoramiento de la tecnología financiera (véase el Cuadro 6).

Las circunstancias del entorno determinan la rentabilidad y el riesgo de las actividades agropecuarias y, por lo tanto, la rentabilidad y el riesgo de los préstamos a los agricultores. Esto es importante, porque el potencial de crecimiento de los intermediarios financieros depende en buena medida de la solvencia y el dinamismo de su clientela.

Agricultores que obtienen rendimientos bajos e inestables no pueden llegar a ser buenos clientes bancarios. Los ingresos bajos limitan su capacidad para ahorrar y colocar parte de sus activos en un depósito financiero, disminuyen su deseo de pedir prestado, disminuyen las oportunidades para utilizar rentablemente esos fondos y reducen la capacidad y el deseo de pagar los préstamos.

Los intermediarios tendrán más éxito cuando los rendimientos sean elevados, los ingresos rurales crezcan y las políticas no discriminen en contra de los agricultores. Sin embargo, es importante reconocer que el crédito, por sí mismo, no puede mejorar la rentabilidad de la agricultura. El crédito no es una panacea. La solución está en otra parte.

MERCADOS FINANCIEROS RURALES

ENTORNO

RENTABILIDAD
RIESGO
COSTOS
GARANTIAS

TECNOLOGIA
MERCADO EXTERNO
INFRAESTRUCTURA
TENENCIA DE TIERRA
INSTITUCIONES
MARCO LEGAL
AMBIENTE POLITICO

POLITICAS

APOYO

ESTABILIDAD
CONFIANZA

PRECIOS
IMPUESTOS
SUBSIDIOS

MACROECONOMICA
BANCA Y CREDITO
VIGILANCIA

INSTITUCIONES

VIABILIDAD
INDEPENDENCIA
CONFIABILIDAD
PERMANENCIA
EFICIENCIA

ORGANIZACION
OBJETIVOS
INCENTIVOS
COMPETENCIA
REGULACION

TECNOLOGIA

COSTOS DE
TRANSACCIONES
CALIDAD DEL
SERVICIO
ACCESO

PROCEDIMIENTOS
INSTRUMENTOS
INFORMACION
MANEJO DE RIESGO
INNOVACION

El desarrollo de la infraestructura, la seguridad en la tenencia de la tierra, la existencia de un marco legal que proteja la propiedad y los contratos, aumentan la productividad y reducen los costos de transacciones y así promueven los mercados financieros rurales.

Además de las políticas de precios, impuestos y subsidios, que tienen un impacto crucial sobre los ingresos de los agricultores, el manejo macroeconómico y políticas financieras apropiadas son críticos en la promoción de los mercados financieros rurales. Un manejo macroeconómico cauteloso promueve la estabilidad y protege a las transacciones financieras de la inflación, su peor enemigo. La supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros, por otra parte, promueve su solvencia y la confianza del público. Esta confianza es indispensable para que empresas y hogares canalicen su ahorro a través del sistema financiero.

Políticas financieras rígidas han reprimido el crecimiento del mercado en muchos países en desarrollo. Combinadas con la inflación y la devaluación, las restricciones a las tasas de interés han resultado en rendimientos netos para los depositantes que son negativos en términos reales y han promovido la dolarización y la contracción del sistema financiero regulado. La expansión del sistema no regulado, a su vez, ha provocado una mayor segmentación del mercado. Los encajes legales excesivamente elevados han tenido el mismo efecto. Las restricciones a las tasas de interés, además, han obligado a los intermediarios a

adoptar mecanismos de racionamiento que han penalizado a las clientelas difíciles, incluyendo a muchos agricultores. Las restricciones a la competencia en los mercados financieros han reducido la eficiencia del sistema.

Además de políticas no represivas y de un ambiente regulatorio propicio, se necesitan instituciones viables, independientes, permanentes y eficientes. Objetivos inconsistentes reducen la viabilidad de los intermediarios. La especialización excesiva aumenta sus riesgos. La ausencia de movilización de depósitos debilita.

El rendimiento de una institución es determinado por el comportamiento de sus gerentes, sus empleados y sus clientes. Los incentivos que motivan las acciones de estos agentes son críticos. Al intermediario debe otorgársele, además, suficiente autoridad para que pueda evaluar los préstamos con independencia y cobrarlos con energía.

Igualmente, se necesitan nuevas tecnologías financieras, que mejoren el acceso a los servicios y su calidad y que reduzcan los costos de transacciones. Nuevos instrumentos y nuevos procedimientos se hacen indispensables para aprovechar más eficientemente la información y mejorar el manejo del riesgo. A menos de que se reduzcan significativamente los costos, será imposible prestarle servicios financieros a amplias clientelas rurales.

VIII. Mercados Financieros Rurales en Costa Rica

Costa Rica ha poseído muchos de los ingredientes necesarios para el desarrollo de mercados financieros rurales exitosos. El país ha contado con un marco institucional y con un sistema legal adecuados, que han permitido definir y hacer valer los contratos. Los instrumentos jurídicos para que se protejan los derechos de las partes en una transacción financiera han estado disponibles. Ha existido una amplia difusión de la propiedad, lo que le ha permitido a los deudores ofrecer le garantías reales a los acreedores.

El país es pequeño y cuenta con una infraestructura desarrollada: caminos, sucursales bancarias, telecomunicaciones. Esto ha contribuido a reducir los costos de transacciones. El país ha invertido mucho en la formación de capital humano. Los clientes de los bancos pueden leer instrucciones y llenar formularios. Los intermediarios tienen acceso a un "pool" amplio de personas capacitadas que pueden incorporar a su personal. En una sociedad democrática y participativa, la información ha estado más disponible que en otras partes.

Muchos de los ingredientes para un desarrollo exitoso de los mercados financieros rurales han estado ahí: ha habido organización, infraestructura, e información. Uno espera, en consecuencia, mayores probabilidades de éxito que en otros países en desarrollo. Además, la evolución de estos mercados sería, por lo tanto, resultado principalmente de las políticas financieras y no financieras y del desempeño de las instituciones.

En efecto, por mucho tiempo Costa Rica fue un ejemplo de éxito con respecto al crédito agropecuario. Ya desde 1914, con la creación de las Cajas Rurales en el Banco Internacional de Costa Rica, se puso en evidencia el interés de las autoridades por mejorar el acceso del productor rural al crédito. Las Cajas introdujeron dos innovaciones institucionales importantes, que explicaron en buena medida su éxito. En primer lugar, la asignación de los préstamos se le encomendó a una junta de vecinos, la que decidía con considerable autonomía quiénes eran sujetos de crédito y quiénes no. En segundo lugar, el Banco le pagaba a los miembros de la junta una comisión con base en los préstamos recuperados, no con base en los montos desembolsados.

Este mecanismo institucional contenía dos importantes ingredientes de éxito: un uso eficiente de la información e incentivos adecuados para la recuperación. La junta contaba con los medios (conocimiento de las circunstancias locales y de los clientes) y con la motivación (la comisión) para evaluar y cobrar los préstamos eficazmente.

Esta innovación contenía los mismos elementos de éxito que las operaciones de crédito de los beneficios de café, que desde mediados del siglo pasado se habían convertido en eficientes instrumentos de financiamiento de la producción y, de hecho, habían operado como pequeños bancos rurales. El acceso a la información necesaria para evaluar a los clientes y los instrumentos para la recuperación resultaban de la vinculación entre el crédito y el mercadeo. Esta vinculación reducía sustancial-

mente los riesgos y los costos de transacciones, tanto para el acreedor como para el deudor. Los beneficios representaban un sistema eficiente para el minoreo de préstamos, en ausencia de un sistema bancario desarrollado.

Con la reorganización del Banco Nacional de Costa Rica en 1936, las Juntas Rurales se convirtieron en un poderoso instrumento de desarrollo del campo. Entre 1936 y 1952, las Juntas otorgaron 157,146 préstamos, por el equivalente a US\$ 18 millones. De estos préstamos, únicamente 36 no se recuperaron y las pérdidas alcanzaron sólo US\$ 2,390 (convirtiendo colones corrientes al tipo de cambio de cada año).

Este "record" de recuperación no tiene precedentes, considerando la depresión de los años 30, la segunda guerra mundial y la guerra civil de 1948. Este éxito reflejó la existencia de incentivos apropiados para el desarrollo de una "cultura de pago," compatible con las costumbres del campesino costarricense y con una tradición de respeto a los contratos y a las instituciones. Además, el éxito reflejó el papel crítico de una junta autónoma de vecinos en el otorgamiento de los préstamos.

Este éxito precedió a la nacionalización de los bancos comerciales. En 1952, las 38 Juntas Rurales existentes otorgaron 19,994 préstamos, a aproximadamente una cuarta parte de los agricultores del país. Este desempeño ya comenzaba a atraer la atención de los expertos extranjeros. Sin embargo, el número de préstamos nuevos otorgados cada año creció lentamente hasta principios de la década de los años 70, cuando el Banco Nacional

recibió el apoyo decidido de la AID. El número máximo de préstamos (24,234) se otorgó en 1976 y para 1986 ese número había disminuido a 18,326.

IX. El Impacto de las Políticas

Desde la década de los años 50, diferentes políticas han tenido un impacto mixto sobre la evolución de los mercados financieros rurales. En general se pueda afirmar que ese impacto ha sido cada vez menos afortunado.

En primer lugar, la nacionalización de los bancos comerciales en 1948 introdujo el monopolio en la captación de depósitos del público. Este monopolio representa una restricción importante a la entrada en los mercados financieros, que reduce la competencia. Además, la nacionalización transformó los bancos comerciales en empresas públicas. Esto modificó los objetivos de sus gerentes y juntas directivas y los incentivos de sus empleados y redujo el grado de control sobre sus acciones.

La nacionalización posiblemente explique la rápida expansión de la red de sucursales bancarias (con la potencial reducción en los costos de transacciones de los clientes), así como una mayor confianza de los depositantes (dada la "imposibilidad de una quiebra legal"). Por otro lado, la asignación del crédito ha reflejado cada vez más criterios políticos y no económicos. Esta "politización" en el otorgamiento del crédito se acentuó después de 1970, con la disminución en la autonomía de los bancos y el paulatino retiro de sus gerentes originales, quienes habían

conservado mucho del estilo de la banca privada y habían defendido su independencia. La burocratización del personal de los bancos, a su vez, resultó en elevados costos de transacciones y en un manejo inadecuado del riesgo.

Las políticas de precios de los servicios financieros favorecieron un subsidio a los deudores (particularmente en beneficio de ciertos grupos de productores, incluyendo agricultores) y un impuesto a los depositantes, a través del nivel y estructura de las tasas de interés. El subsidio e impuesto fueron moderados mientras no hubo inflación, pero se hicieron importantes cuando el ritmo de crecimiento de los precios se aceleró. En estos casos, su impacto fue altamente regresivo: unos pocos productores se beneficiaron del grueso de las transferencias parcialmente gratuitas de recursos. La redistribución regresiva de la riqueza fue aún más inconveniente cuando el subsidio estuvo acompañado por la falta de pago de los préstamos. Además, el costo fiscal de estas transferencias contribuyó a alimentar a la inflación.

La estructura arbitraria de las tasas de interés aumentó las distorsiones existentes en la economía y así influyó en pérdida de dinamismo de la producción. Además, tasas de interés por debajo de sus niveles de equilibrio generaron excesos de demanda de crédito e hicieron necesario el racionamiento, con lo que aumentaron las oportunidades para "politizar" el otorgamiento de los préstamos. El control de los precios de los servicios financieros llevó entonces a un "manejo" menos eficiente de los

montos.

El resultado fue una asignación "administrada" del crédito, por medio del programa crediticio, los topes de cartera, los avíos y las metas de los programas específicos de las agencias internacionales. Las deficiencias de estos esfuerzos por "dirigir" el crédito se hicieron cada vez más evidentes. El aumento correspondiente en el formalismo y en la documentación, así como la creciente centralización de los procedimientos, se reflejaron en costos de transacciones para los bancos y para los clientes cada vez más elevados. Por otra parte, los esfuerzos por dirigir el crédito fueron cada vez más infructuosos, en vista de la intercambiabilidad y la desviación de los fondos.

El sistema dió origen, además, a un inadecuado manejo del riesgo. El propósito de los esfuerzos de los bancos fue cada vez menos determinar la condición de sujeto de crédito y cada vez más establecer un destino predeterminado para los fondos. En la práctica, esta mentalidad de planificación se tradujo en un comportamiento conservador y rígido: el otorgamiento repetitivo de los mismos préstamos, a los mismos clientes, para el mismo propósito, año con año. La innovación prácticamente no tuvo cabida en la banca nacionalizada. Cuando cambiaron las circunstancias y la banca no cambió, aumentó rápidamente la morosidad.

En relación con el manejo macroeconómico y su impacto sobre los mercados financieros rurales se pueden distinguir tres periodos:

- (a) uno de profundización crediticia, hasta aproximadamente 1978,
- (b) uno de represión y crisis (1978-1982) y
- (c) uno de liberalización parcial, posterior a 1983.

Costa Rica tiene una deuda profunda con Rodrigo Facio y Jaime Solera, quienes le tenían un gran terror a la inflación y, por eso, construyeron un Banco Central fuerte e independiente. Facio, Solera y otros de los primeros gerentes y directores del Banco Central reaccionaron rápidamente ante las presiones inflacionarias, restringiendo el crecimiento del crédito interno nominal cuando resultó necesario y haciéndole frente, con éxito, a las demandas del Poder Ejecutivo para financiar el déficit fiscal con crédito bancario. Con estas políticas el Banco Central logró mantener la estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

Durante casi tres décadas, la ausencia de inflación, la estabilidad cambiaria y el rápido crecimiento económico permitieron un proceso sostenido de profundización financiera. Este proceso se reflejó en el rápido crecimiento del monto de los depósitos movilizados y de los préstamos otorgados, en términos reales, así como en el aumento sostenido de las razones de las magnitudes financieras con respecto al Producto Interno Bruto. A mediados de la década de los años 70, Costa Rica mostraba índices de profundización financiera favorables, al compararla con otros países en desarrollo.

La agricultura y la ganadería recibieron "la tajada del

león" en esta expansión del crédito y se convirtieron en los principales beneficiarios de la profundización financiera. Para 1960, Costa Rica mostraba la proporción de la cartera de crédito bancario destinada al sector agropecuario más alta de América Latina (60 por ciento en comparación con un promedio de 22 por ciento). Para 1973, mientras que la proporción era un 54 por ciento en Costa Rica, en América Latina era apenas un 24 por ciento. Todavía en 1980, con un 46 por ciento, esta proporción era relativamente elevada en Costa Rica.

Además, la proporción del sector agropecuario en las carteras de crédito bancario ha sido muy superior a la contribución del sector al Producto Interno Bruto. Por este motivo, la razón del crédito otorgado al sector, con respecto al valor agregado por el mismo, aumentó de 62 por ciento en 1960 a 73 por ciento en 1973, en comparación con un aumento promedio de 23 a 29 por ciento para América Latina en el mismo período.

El éxito del sistema se reflejó sobre todo en las cifras de acceso. En 1973, la proporción de los productores agropecuarios con acceso al crédito bancario era un 30 por ciento, comparada con un 15 por ciento para América Latina. Si se toma en cuenta la actividad financiera de los beneficios de café, esa proporción se acercaba a un excepcional 45 por ciento. En Guatemala el acceso favorecía sólo a un 5 por ciento y en Honduras a un 10 por ciento de los productores del agro. Desde luego, en estas comparaciones entre países, Costa Rica siempre sale bien parada, prácticamente para cualquier indicador del desarrollo. Por eso

resulta más interesante observar qué ha pasado a lo largo del tiempo.

Efectivamente, hasta 1977 se dió un progreso acelerado del sistema financiero, caracterizado por el aumento sostenido de las magnitudes financieras, en términos reales. Después de 1978 se observa una severa contracción. Para 1982, el monto real de crédito interno para el sector privado se había reducido a una tercera parte de su monto en 1978. Después de 1983 ha habido una lenta recuperación, con una tendencia, más bien, a que el monto real prestado disminuya.

La crisis financiera de los primeros años de la década de los 80 tuvo un impacto dramático sobre la oferta de crédito agropecuario en Costa Rica. Para 1982, en términos reales la cartera de crédito para agricultura alcanzó sólo un 44 por ciento de su nivel en 1978, mientras que la cartera de préstamos para ganadería llegó a sólo un 38 por ciento del valor correspondiente en 1978. A pesar de su intensidad, esta disminución fue menor que la experimentada por la cartera global. Así, la agricultura no sufrió el impacto de la crisis tanto como otros sectores.

Además, en 1983 se produjo una recuperación notable del crédito agropecuario, gracias al programa de estabilización del Banco Central. El control en el crecimiento nominal del crédito interno y la reducción de la inflación provocaron un aumento en los montos reales prestados. El crédito para agricultura se recuperó a un 73 por ciento del nivel de 1978, mientras que los préstamos para ganadería crecieron hasta un 56 por ciento del

valor en 1978. Un aumento adicional tuvo lugar en 1984, aunque menos espectacular.

A partir de 1985, sin embargo, se produjo una notoria disminución de los montos de crédito agropecuario, en términos tanto nominales como reales. En comparación con 1978, el poder de compra de la cartera agropecuaria se redujo a un 60 por ciento en 1985. Disminuciones adicionales se observaron en 1986 y, en el caso de la ganadería, en 1987. Al mismo tiempo, la proporción de la cartera destinada al sector se redujo drásticamente y la razón del crédito al valor agregado disminuyó.

Existe mucha controversia acerca de las verdaderas causas de esta disminución en los montos de crédito bancario al sector agropecuario. Resultaría difícil resolver aquí este debate. Pareciera, sin embargo, que la contracción ha respondido tanto a circunstancias de la demanda como de la oferta.

Del lado de la demanda podrían haber influido cambios en la rentabilidad de la agricultura. En algunos casos (granos básicos, particularmente arroz), la disminución en la rentabilidad respondió a decisiones deliberadas de política, tendientes a reducir el grado de proteccionismo existente. En el caso del azúcar y de la carne, los cambios reflejaron esencialmente la tendencia de los precios internacionales de esos productos. En el caso de los nuevos productos de exportación no tradicionales, un vigoroso crecimiento del crédito otorgado para esos propósitos reflejó el aumento de su rentabilidad relativa.

En estos casos, por lo tanto, lo que se observa es una

reasignación parcial de la cartera de crédito, en favor de productos para los cuales el país posee más marcadas ventajas comparativas. En la medida en que un programa de ajuste estructural busca este tipo de reasignación de recursos, estos cambios en la cartera de crédito son reflejo de procesos deseables. Los rezagos en el ajuste, en parte cuando las políticas no son enteramente consistentes, podrían sin embargo generar situaciones temporales inconvenientes.

La contracción podría también haber reflejado la existencia de incentivos a no pagar, en la medida en que algunos agricultores prefirieron posponer el servicio de sus operaciones, a fin de esperar los resultados de los esfuerzos de la readecuación (ley FODEA) y un posible perdón de deudas. La falta de pago podría haber representado, en algunos casos, un deseo por "auto-extenderse" préstamos a tasas de interés más bajas o conservar "el campo en la fila", en el proceso de racionamiento, en un momento de drástica contracción de los montos prestables en los bancos. En todo caso, al dejar de pagar, todos esos agricultores perdieron su condición de sujetos de crédito y esto podría explicar la disminución en los flujos anuales de préstamos.

El aumento en la tasa real de interés, por otra parte, podría haber inducido a algunos a no demandar tanto crédito. De esta manera, algunos usos no tan rentables de los fondos se habrían eliminado. Este es precisamente el impacto deseado de la intermediación. Además, fuertes disminuciones en la disponibilidad de crédito en el pasado no estuvieron acompañadas por

una reducción de la producción. Esto sugiere, entonces, un alto grado de desviación y sustitución de fondos. Si ese es el caso, muchos de los usos de fondos eliminados por las altas tasas de interés habrían tenido lugar en otros sectores (incluyendo usos no productivos) y no en el agropecuario. La reducción neta en el financiamiento del sector habría sido menor a la reflejada por las cifras.

Del lado de la oferta podrían haber tenido lugar cambios en la estructura del mercado; así, la importancia relativa de los bancos (particularmente de los nacionalizados) habría disminuido y la de otras fuentes de crédito habría aumentado. Entre otras cosas, esto incluye el papel del Banco Internacional de Costa Rica en el financiamiento de las cosechas de café y de caña, así como la expansión de las cooperativas de ahorro y crédito asociadas a FEDECREDITO.

Otro impacto importante habría sido la desregulación parcial de la banca nacionalizada. Esto le permitió a los bancos cobrar tasas de interés del mercado en el caso de otras actividades, mientras que muchas líneas de crédito para la agricultura continuaron subsidiadas. La competencia con la banca privada ha obligado a los bancos estatales a ponerle más atención a la rentabilidad de sus operaciones. El control parcial de las tasas de interés distorsiona esa rentabilidad. Al final, las clientelas a las que se buscaba favorecer con el subsidio se han visto perjudicadas, en vista de la renuencia de los bancos a incurrir en pérdidas.

Para evitar este comportamiento, recientemente las autoridades diseñaron un mecanismo de transferencias fiscales a los bancos por el equivalente al diferencial en las tasas de interés. Aunque este procedimiento representa una mejora sustancial con respecto al pasado, algunos bancos, en particular el Banco de Costa Rica, restringieron el crédito al pequeño agricultor, en espera de una comprobación, en la práctica, de la eficacia del procedimiento.

En resumen, efectivamente se ha dado una contracción sustancial en la oferta de crédito bancario al sector agropecuario en Costa Rica. Esta disminución, bien importante, habrá sido menos severa en la medida en que hubiera tenido lugar una expansión del crédito proveniente de otras fuentes así como otros cambios en la estructura del mercado financiero; en la medida en que hubiera disminuido el grado de desviación y de sustitución de fondos y en la medida en que hubiera habido una sustitución de préstamos nuevos por readecuaciones y prórrogas. Estos temas necesitan mayor estudio. En todo caso, la contracción es evidente. Lo que falta es medir su verdadera magnitud y determinar mejor sus causas.

El extraordinario progreso del sistema de crédito agropecuario de Costa Rica en el pasado dió origen a hábitos y expectativas. Por esa razón, los agricultores han considerado el acceso al crédito subsidiado como un derecho adquirido. Mientras hubo un proceso de profundización financiera y de rápida expansión de los montos prestables, en términos reales, no hubo

conflictos. Durante la etapa de crecimiento se trataba de un juego de suma mayor que cero; los fondos disponibles alcanzaban para todos los clientes viejos y para incorporar a algunos nuevos. Con la crisis, la disponibilidad de poder de compra se contrajo y ya no alcanzó para todos los que contaban con ese acceso. El financiamiento de la agricultura se convirtió entonces en un asunto político, no bancario.

Este panorama plantea el dilema de la política de crédito agropecuario en el país: cómo asignar eficientemente un poder de compra que se ha vuelto más escaso? Cómo usar el crédito para promover la reactivación de la economía y al mismo tiempo reducir los costos del ajuste implícito en el cambio estructural; sobre todo, cómo reducir las pérdidas de los más débiles? Cómo lograr estos objetivos de eficiencia y de equidad y al mismo tiempo mantener la estabilidad macroeconómica? Esta es la tarea que tenemos por delante. Sólo con un consenso entre los interesados se podrá encontrar una solución sostenible.

X. Conclusiones

La historia financiera reciente de Costa Rica nos obliga a plantearnos de nuevo el papel del crédito en el desarrollo. En particular, cuál es ese papel, en función del objetivo general de recuperación del crecimiento económico y de ajuste estructural

CONCLUSIONES

* EL CREDITO NO ES UNA PANACEA

* AGRICULTURA = BANCA
RENTABLE VIABLE

* ESTABILIZACION VERSUS INFLACION:
CONTROL FISCAL

REGULACION
TASAS DE
INTERES

COSTOS DE
TRANSACCIONES
RACIONAMIENTO

MERCADOS
INSTITUCIONES
TECNOLOGIA

ACCESO
SERVICIO
COSTOS

hacia un sistema productivo más eficiente y más estable. Sin duda, ese papel debe ser menos el de sostener la producción de los mismos cultivos, en las mismas zonas, con las mismas tecnologías, al mismo ritmo que antes. Más bien, el crédito debería promover cambios y una reasignación de recursos, desde actividades poco rentables hacia otras con más potencial de crecimiento. Esta es precisamente la contribución que se espera de la intermediación financiera. Si se desea que el crédito contribuya a promover actividades nuevas podría ser necesario, sin embargo, encontrar modalidades nuevas para manejarlo.

Lo más importante es recordar que el crédito no lo puede hacer todo. El crédito no es una panacea (véase el Cuadro 7). A pesar de que en Costa Rica con frecuencia se piensa lo contrario, hay muchas cosas que el crédito no puede hacer. En particular, el crédito no puede mejorar la rentabilidad de la agricultura. Esa rentabilidad depende de la tecnología y de los mercados; de los precios de los insumos, de los precios de los productos y de los rendimientos. El crédito no cambia ni los precios ni los rendimientos y por lo tanto no cambia la rentabilidad. Esta mejorará sólo con innovaciones y cambio tecnológico y con una estructura de precios que refleje mejor las verdaderas oportunidades de producción. El crédito no puede compensar eficiente y equitativamente deficiencias en estos campos.

En vista de que una banca viable depende de una agricultura rentable, es indispensable, sin embargo, que las autoridades se enfrenten a los problemas de la tecnología y de los mercados.

Demasiado énfasis en los programas de crédito podría distraer la atención y dejar sin resolver estos problemas básicos. Es en estos campos donde los agricultores debieran concentrar sus esfuerzos por influir en el diseño de políticas. Instituciones financieras fuertes son valiosas para los agricultores; una agricultura rentable es indispensable para fortalecer a los intermediarios financieros. Políticas de precios racionales son una condición mínima para todo esto.

Estas consideraciones implican una actitud ante las tasas de interés muy diferente a la que es típica entre algunos grupos de agricultores. Con frecuencia se escucha el argumento de que, en vista de la baja rentabilidad de la agricultura, se debe cobrar una tasa de interés artificialmente baja (subsidiada). Es decir, hay que bajar la tasa de interés al nivel (reducido) de la rentabilidad promedio. Lo correcto es buscar un aumento de la rentabilidad que le permita al agricultor pagar una tasa de interés del mercado: hay que convertirlo en un sujeto de crédito normal. La primera estrategia garantiza la continuidad de un status quo de baja rentabilidad. La segunda promueve una mayor productividad y así un mayor bienestar del agricultor y una mayor eficiencia de la economía.

El énfasis en la tasa de interés es, en todo caso, incorrecto, ya que los intereses son solamente un componente del costo total de los fondos. Los costos de transacciones del deudor son particularmente altos en Costa Rica, como resultado de la rigidez de los procedimientos, de los intentos por "dirigir" el crédito y

de los mecanismos de racionamiento. Existe en este campo un margen amplio para mejorar la situación y algunos bancos ya han iniciado procesos exitosos de re-estructuración administrativa. Innovaciones en tecnología financiera permitirían aún mayores reducciones en los costos de transacciones.

La morosidad ha alcanzado niveles alarmantes. Para combatirla se requieren cambios en el comportamiento de los bancos, de los políticos y de los deudores. La falta de recuperación reduce la viabilidad de los intermediarios, impide que se materialice el papel de la intermediación, que consiste en el traslado de fondos de unos a otros, y crea una "cultura de no pago," que es altamente contagiosa. Si se quiere una oferta de crédito ágil y amplia, hay que pagar los préstamos.

Lo que se necesita es integrar los mercados, fortalecer las instituciones y promover el cambio de tecnología financiera. Sólo así aumentaría el acceso de los agricultores a los servicios financieros, mejoraría la calidad de esos servicios y se reducirían los costos de la intermediación financiera.

* Notas: Este trabajo fue presentado en el Taller sobre el Financiamiento de la Agricultura en Costa Rica, celebrado en San José el 31 de octubre de 1988. Este trabajo es parte del Proyecto Policy Tools for Rural Finance in Costa Rica, patrocinado por USAID, a través del convenio cooperativo entre AID y Ohio State University. El autor asume responsabilidad exclusiva por el contenido del trabajo.